## 深圳城市更新中公共空间形塑过程研究

-以深圳市龙岗区龙城街道五联竹头背和岭背坑片区更新单元为例

刘卫斌, 薛嘉仪, 陈子阳

(深圳大学建筑与城市规划学院,广东深圳 518060)

摘要:随着深圳存量规划时代的到来,城市更新已成为城市公共空间增长与优化的重要途径,城市更新单元中公共空间的形塑 过程和管治机理亟须投入及时的研究。本文以《深圳市龙岗区龙城街道五联竹头背和岭背坑片区城市更新单元规划》为例,追 踪更新单元的历次规划审查和方案调整过程中公共空间的形态变化与动因,分析更新管理部门的导控作用以及落实效果机理, 得出的结论可为优化城市更新单元中的公共空间系统提供实证借鉴。

关键词:城市更新;规划审查;方案调整;公共空间;导控作用

[中图分类号] TU984.1

[文献标识码] A

## Study on the Shaping Process of Public Space in Urban Renewal of Shenzhen

- A Case of the Renewal Units of Wulian Zhutoubei Area and Ling Beikeng Area on Longcheng Street in Longgang District, Shenzhen

#### Liu Weibin, Xue Jiayi, Chen Ziyang

(School of Architecture and Urban Planning, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong 518060, China)

Abstract: With the advent of inventory planning in Shenzhen, urban renewal has become an important approach for the growth and optimization of urban public space. Therefore, it is highly necessary to study the shaping process and governance mechanism of the public space in urban renewal units planning. This paper, taking the planning of urban renewal units of Wulian Zhutoubei area and Ling Beikeng area on Longcheng street in Longgang district, Shenzhen as an example, analyzes the changes and motivations of public space forms during the planning reviews and draft adjustments. In addition, it also explores the guiding and controlling effects of urban renewal management as well as the final implementation. The conclusion provides empirical reference for guiding and controlling public space design in urban renewal unit management. Key words: urban renewal; planning review; draft adjustment; public space; guiding and controlling

## 1研究背景

自2010年以来,深圳转向了以城市更新为主要方式 的土地存量再开发模式,更新单元规划中产生的经济效益 和社会效益的协调博弈决定了公共利益的供给水平口, 公 共空间作为重要的城市更新公共产品, 其在规划编制过程 中的形态塑造和博弈过程四逐渐成为业界和学界关注的重 点,相关的深入研究正方兴未艾。有鉴于此,本文以一项 最近通过的城市更新单元专项规划为例, 追踪其历次规划 审查和方案调整过程中公共空间形态变化情况及其动因, 分析更新管理部门的导控作用和落实效果机理[3],以期为 城市更新中对公共空间的高质量治理提供实证借鉴。

#### 2 对城市更新中公共空间的分类

本次研究的主要研究对象是由更新单元规划提供的 公共空间要素和其构成的公共空间系统, 其中公共空间的 定义援用2018年修订的《深圳市城市规划标准与准则》[4] 的诠释:"具有一定规模、面向所有市民24 h免费开放并 提供休闲活动设施的公共场所,一般指露天或有遮盖的室

外空间,符合上述条件的建筑物内部公共大厅和通道也可 作为公共空间。"

从具体分类来看,更新单元提供的公共空间规划模式 有两种,包括独立占地型公共空间建设(政府与企业合作 开发模式)和非独立占地型公共空间建设(企业独立开发 模式)[5]。前者在本研究中主要指的是企业负责回收用地 和拆除清理,并作为G类的独立用地无偿移交给政府,政 府投资建设开发公共空间,从而确保其为公众服务的公共 性;后者在本研究中指的是开发商获得土地使用权和开发 许可后, 在用地上投资建设非独立占地型的公共空间或附 属空间,并允许公众无偿使用。此外,公共空间小类的划 分还借鉴了2018年修订的《深圳市城市规划标准与准则》 中公共空间分类,以及唐珊、何斌回等人对公共空间分类 的方法,总结得出本次研究的公共空间类型。从其区位将 公共空间划分独立占地型公共空间和非独立占地型公共 空间两大类;从其形态和功能划分独立占地型公共空间为 线状公园绿地(A1)、块状公共空间(A2)、公共广场(A3); 点状的非独立占地型公共空间有屋顶花园(B1)、架空场地

基金项目:广东省自然科学基金(2017A030310256);深圳市孔雀计划科研启动基金(827/000293);深圳大学人文社科项目 (17QNFC22)<sub>o</sub>

作者简介:刘卫斌(1981-), 男, 博士, 讲师, 硕士生导师。研究方向:城市历史与更新、城市批判理论。

薛嘉仪(1996-),女,硕士研究生在读。研究方向:城市更新与历史环境保护,邮箱:495749953@qq.com。

**通讯作者:**陈子阳(1980-), 男, 本科, 高级规划师。研究方向: 城市更新与城市设计。邮箱: 361365064@qq.com。

类别代码		类别名称	定义		
大类	中类	<b>大</b> 別有你	<b>定义</b>		
A	_	独立占地型公共空间	公园绿地和广场等公共开放空间用地		
	A1	线状公园绿地	线性地向公众开放、以游憩为主要功能的绿地		
	A2	块状公共空间	块状性地向公众开放、以游憩为主要功能的绿地		
	A3	公共广场	以游憩、纪念、集会和避险等功能为主的城市公共活动场地		
В	_	非独立占地型公共空间	私人企业投资兴建并经营的公共空间		
点	B1	屋顶花园	利用建筑屋顶形成的花园、运动场地和广场等休憩场所		
	В2	架空场地	建筑首层或其他楼层架空(整层或局部),作为慢行通道、公共绿化或公众休闲活动场地的空间		
线	В3	公共步行通道	穿越项目地块, 具有一定宽度的线性步行或骑行通道		
	В4	商业步行通道	以商业活动为主的,沿着零售业、服务业商店设计,具有一定宽度的线性步行通道		
	В5	骑廊	以骑楼和挑棚等形式, 提供有遮蔽的沿街或环绕广场的公共空间		
	В6	空中连廊	通过架空层横穿道路连接建筑		
面	В7	配建公共空间	面向所有市民 24 h 免费开放的占建设用地面积 5 %~10 % 的室外公共场所		
	В8	私有公共绿地	开发商提供的以绿地为主的休憩活动场所		
	В9	私有公共广场	开发商提供的以硬质铺砖为主的休憩活动场所		

表 1 公共空间类型划分

(B2);线状非独立占地型公共空间有公共步行通道(B3)、商业步行通道(B4)、骑廊(B5)、空中连廊(B6);面状非独立占地型公共空间有配建公共空间(B7)、私有公共绿地(B8)、私有公共广场(B9)(见表1)。

而更新单元的公共空间系统主要指的是更新单元提供的多种公共空间要素作为子系统,并由多个子系统相互作用、相互影响、相互依赖,共同构成更新单元的公共空间系统,从而形成城市公共空间系统的有机组成部分,具有开放性、可达性、系统性和连续性的特征。

# **3 案例研究:城市更新单元规划中公共空间的形塑过程** 3.1 案例简介

作为本次研究案例,五联竹头背和岭背坑片区更新单元属于龙岗中心组团,单元更新面积为221 664.5 m²,其中可建设用地为106 804.7 m²,其主要功能为居住、商业和办公,并以独立占地型公共空间和公共设施为载体作为单元贡献的公共物品,单元的土地贡献率达到52.5%。片区于2013年被列入《2013年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批计划》,并于2015年8月完成单元的更新规划,拟以拆除重建的更新方式完善片区的公共服务设施,并以系统化的公共空间来延续历史文脉和活化历史建筑。

研究将更新单元的规划协调的过程划分为两类,分别是会议形式的审查过程和方案形式的调整过程,规划审查包括政府与开发商协商、开发商与规划院协商两种,而方案的调整又包含公共空间子系统(即独立占地型公共空间和非独立占地型公共空间)两种调整过程。同时,以重要会议的时间节点为划分依据,将更新规划的全过程分为五

个阶段,伴随了五个方案的调整(见图1)。

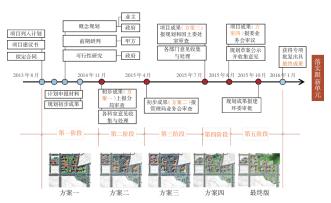


图1 更新单元规划的各阶段图(图片来源:作者自绘)

### 3.2公共空间的规划审查分析

更新单元规划的规划审查过程中,以五次审查会议为节点,分别是龙岗区科室审查会议、龙岗区管理局业务会议、深圳市处室审查会议、深圳市委员会业务会议以及深圳市建筑与环境艺术委员会审批会议,划分成五个审查阶段。

根据表2和表3可看出,政府提出的意见更多地着重于配套设施配备的完善性以及项目开发建设的合理性,而开发商提出的意愿更多地关注在规划定位、开发强度、用地性质、空间结构等规划内容对经济利益的影响程度,并为利益最大化目的而提出对应的调整意愿。

同时经过访谈调查的方式,发现双方的建议都并没有 具体地落到公共空间规划上,而是让规划设计单位根据规 划审查的结果(包括政府的意见和开发商的意愿),以及

表 2 更新单元规划审查的过程中政府的协商情况

政府的协商意见的着重点——"基于公众利益"						
规划阶段	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段	第五阶段	
政府级别		龙岗区		深圳市		
政府机构	各科室审查	龙岗区城市管理局业务会审查	各处室审查	深圳市规划和国土资源委员会	深圳市城市规划建筑与环境	
以州机构		(意见汇总)	台处至甲包	业务会审议( 意见汇总)	艺术委员会审批	
协商重点	注重配套设施配备是否齐全			注重项目开发强度的合理性和整体利益平衡		

开发商的协商意愿的着重点——"基于经济利益"							
	功能定位	开发强度	用地性质	空间结构			
	居住功能	开发总量	公共绿地	七星世居文化中心			
各个阶段中的协商重点	百任勿能	容积率	水域	核心景观区			
有 1 例权 1 的 的 向 里点	商业功能	居住建设量	公共设施	环状文化风景带			
		商业、办公及酒店建设量	居住用地	景观轴			
		公共配套设施建设量	商业用地	风貌商业区			

表 3 更新单元规划审查的过程中开发商的协商情况

前期调研所得的背景条件和公众需求, 并结合自身的规划 专业技术, 较为主观地、缺乏更确切的控制依据地对公共 空间规划方案进行调整。因此,更新单元规划的公共空间 在整个审查过程中, 充当的是一个"被"审查协商的角色; 而在方案调整的过程中,规划设计单位基于多方面的因素 以及专业设计的素养,会优先依托于公共空间的调整来落 实规划审查的结果,即在方案调整过程中,公共空间充当 的是一个被"优先"调整的角色。

这说明了, 在规划审查中政府缺少对公共空间的更全 面、精确的导控,导致在更新规划的两个过程中,公共空 间的角色并不对等,致使城市更新中难免会丢失甚至损害 一部分的公众利益,而这一问题亟须重视与解决。

#### 3.3公共空间的方案调整分析

更新单元的方案调整与规划审查的五个阶段对应着 五版方案的调整(见图1),上文提到,方案的调整是以规 划审查的结果为依据,但会先依托于公共空间及其构成的 系统做调整, 即五版方案的调整都依托于公共空间系统、 独立占地型公共空间和非独立占地型公共空间三部分的 调整,以下是各部分的分析。

#### 3.3.1公共空间系统规划的调整分析

更新单元规划的公共空间系统以独立占地型公共空 间子系统为"骨架"、以非独立占地型公共空间子系统为 "毛细和血肉"共同构成的。而规划系统结构的调整是以独 立占地型公共空间子系统为主,非独立占地型公共空间子 系统为辅的模式,来落实各阶段规划审查的结果(见图2)。

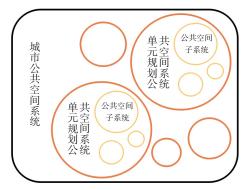


图 2 公共空间系统构成图(图片来源:作者自绘)

对比五个方案结构平面图可得(见表4),方案结构从 以公共空间为主体设计南北双向延伸的规划核心结构,转 变成公共空间子系统和带状的客家风貌区复合成核心发展 轴,最终调整成以独立占地型公共空间子系统为主、客家风 貌商业街为辅,共同组成东、南、北三向共同发展的核心发 展轴带, 其中以片区公共空间系统中的开敞空间直接与周 边公共空间系统衔接。同时在最终版方案中,可得该版的调 整延伸了公共空间系统的社会效应,使其所产生的公共利 益和社会效益尽可能地被片区内部消化,即形成"空间效应 内部化"的形式,转变成更新单元公共空间系统与城市公共 空间系统有机融合,并扩大其提供的公共资源的服务范围 和影响范围,即形成"空间效应外部化"的形式。

因此,在方案调整的过程中可发现,依据规划审查的 结果、前期调研所得的背景条件和公众需求,公共空间系 统的调整对于其公共性、开放性和社会效应是逐渐起了促 进的作用, 渐进式地推动子系统间的相互联系、相互融合、 相互作用,同时强化更新单元的公共空间系统与外部环境 的有机衔接, 实现了更新单元贡献的公共空间系统使用效 益最大化。

## 3.3.2 独立占地型公共空间的调整分析

在本次研究的更新单元中独立占地型公共空间包括 线状公园绿地(A1)和块状公共空间(A2),规划调整的依 据主要是政府的协商意见,且伴随着活力型公共设施的规 划调整而调整,包括七星世居、教育设施和文化体育设施 等(见表5)。利用公共设施的面向所有市民开放的公平性 和公共性,并使其为公共空间增添更多样的条件来支撑多 元化的公共活动, 如公共空间结合七星世居建设, 以此营 造良好的文化氛围;或结合更新单元原有的历史底蕴(客 家文化)和体育场地,增强公共空间的吸引力,建设历史 文化中心;或结合中小学教育设施和娱乐设施,建设富有 活力的活动中心,提升其服务质量,同时优化公共空间的 建设品质。

由此可得,独立占地型公共空间的规划调整是逐渐加 强其与活力型公共设施的关联性,以此增强公共空间的文 化特色,提升公共空间吸引力和建设品质,有效地解决更 新前片区公共空间规划的缺乏吸引力的问题。

## 3.3.3 非独立占地型公共空间的调整分析

从非独立占地型公共空间的形态来看,有"点、线、 面"三种类型,其规划调整主要以开发商的协商意愿为依 据。而在本次研究的更新单元中非独立占地型公共空间包 括点状的有屋顶花园(B1);线状的有公共步行通道(B3)、 商业步行通道(B4)、骑廊(B5)、空中连廊(B6); 配建公 共空间(B7)、私有公共绿地(B8)、私有公共广场(B9)。

结合表6五个方案的非独立占地型公共空间的布局设 计图以及表7的数据对比,可看出规划调整的过程中,除 了规划审查的第四阶段政府要求控制开发强度而引起的 整体建设量下降,并使公共空间建设量也整体下降外,整 体非独立占地型公共空间量变化较小,但"点状"公共空 间设计在整体非独立占地型公共空间的占比和建设量上 明显有所提升,这主要表明了非独立占地型公共空间的布

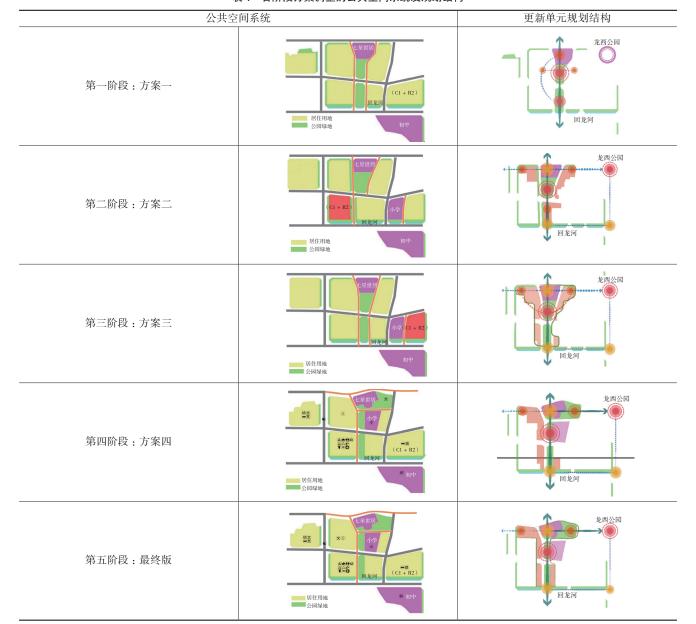


表 4 各阶段方案调整的公共空间系统及规划结构

局调整愈加趋向"内部化""立体化"<sup>8</sup>, 并具有越来越强排他性<sup>[9]</sup>, 例如屋顶花园的建设量增加的同时,由于其布局处于商业建筑顶部,直接与居住建筑相连,其对外出口位于建筑内部并有门禁维护,使其作为楼房销售的附属商品;此外,非独立占地型公共空间的布局设计具有使其服务对象尽可能地只针对更新单元内的住户、消费者以及潜在消费者的暗示,使其带有强烈的私有性、商业性和排他性,从而抑制公共空间面向所有市民24h免费开放使用的属性,阻止更新单元外的公众使用公共空间,并以此削弱公共空间的公共性。

## 4结论

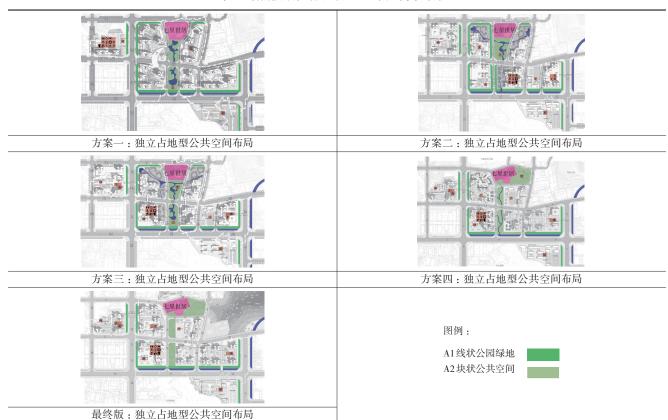
4.1 在演变的过程中, 公共空间系统逐渐由内部封闭转向 与外部形成良好衔接

结合规划审查和方案调整的结果,更新单元规划的公 共空间系统从内部封闭建设、使用,即建设一个尽可能为 更新地块内部的消费人群服务的公共空间系统,转向由相 互作用和相互依赖的公共空间子系统共同组成,并以此与 更新单元外部的城市公共空间系统在空间建设上直接衔 接,形成有机联系和有机融合,强化了更新单元的公共空 间系统的开放性、可达性、系统性和连续性,实现了更新 单元贡献的公共空间系统使用效益最大化。

4.2在方案调整中, 独立占地型公共空间与其他活力型设施的关联性得到加强

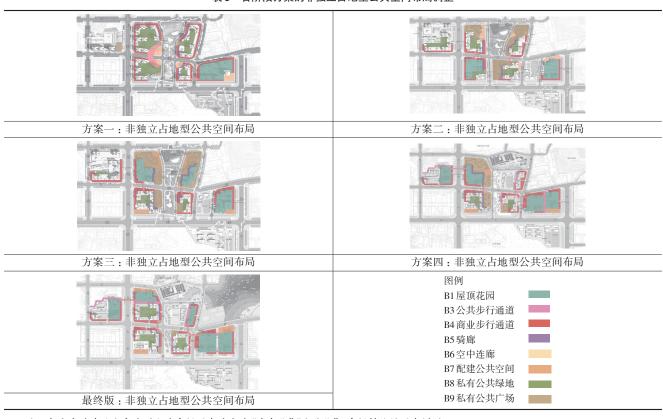
在方案调整的过程中,独立占地型公共空间(线状公园绿地A1、块状公共空间A2)与其他活力型公共设施的关联性得到加强,即就近结合七星世居、文化活动室、小学和初中等公共设施布局建设,利用了公共设施面向所有市民的公共性和公平性,来扩大规划独立占地型公共空间的公共性、公平性。此外,该调整方式为公共空间植入历史文化属性,同时提高空间的吸引力,激发人们的主动参与并自发地开展多元活动,从而提升公共空间的活力,使独立占地型公共空间能提供更多样的条件来支撑多元化的城市生活。

#### 表 5 各阶段方案的独立占地型公共空间布局调整



注:各方案的独立占地型公共空间逐渐强化与周边活力设施和景观资源的联系,以此提升空间的吸引力和建设品质。

## 表 6 各阶段方案的非独立占地型公共空间布局调整



注:各方案的非独立占地型公共空间逐渐演变为"内部化""立体化",空间排他性逐渐增强。

	点状公共空间(B1—B2)		线状公共空间(B3—B6)		面状公共空间(B7—B9)		汇总/m²
方案一	14 413 m <sup>2</sup>	21.4 %	24 527 m <sup>2</sup>	36.3 %	28 548 m <sup>2</sup>	42.3 %	67 489
方案二	18 460 m <sup>2</sup>	23.2 %	17 723 m <sup>2</sup>	22.3 %	43 281 m <sup>2</sup>	54.5 %	79 465
方案三	21 106 m <sup>2</sup>	29.0 %	17 726 m <sup>2</sup>	24.4 %	$33\ 908\ m^2$	46.6 %	72 740
方案四	32 087 m <sup>2</sup>	36.9 %	27 205 m <sup>2</sup>	31.3 %	27 625 m <sup>2</sup>	31.8 %	86 917
最终版	27 637 m <sup>2</sup>	39.6 %	24 084 m <sup>2</sup>	34.5 %	18 113 m <sup>2</sup>	25.9 %	69 834

表7 更新单元方案调整的过程中各方案非独立占地型公共空间变化情况

4.3在方案调整中,非独立占地型公共空间布局趋向内部化

在方案调整的过程中,非独立占地型公共空间(屋顶花园和配建公共空间等)的调整以开发商的意愿为主,对非独立占地型公共空间建设主要是结合商业服务业和居住建筑建设,其建设布局趋向于服务内部化,逐渐使其服务对象尽可能地只针对更新单元内的住户、消费者以及潜在消费者,设计形式的排他性越来越强,并带有强烈的商业性,在调整中进一步抑制了公共空间面向所有市民24h免费开放使用的属性。

然而,在存量更新中,更新单元提供的非独立占地型公共空间作为公共空间体系统的"毛细血管"和"血肉",已成为城市公共空间增长的主要方式之一。因此,非独立占地型公共空间的公共性受损,会直接导致整体更新单元公共空间供给的品质下降。

4.4在两种规划过程中,公共空间的调整缺乏全面的审查 结果作为依据

虽然本次更新单元规划已通过评审并即将投入实施,但根据上述的分析,在规划审查的过程中,公共空间不属于开发商和政府双方直接审查协商的规划要素,更多的是通过公共基础设施的审查结果,间接地影响公共空间;而在方案调整的过程中,规划设计单位基于多方面的因素以及专业设计的素养,会优先依托于公共空间的调整来落实规划审查的结果,而这种审查与调整两过程中地位不对等的原因,主要是由于规划审查中政府缺乏对公共空间的进行详细且全面的导控,使公共空间规划仍存在排他性设计,并以此削弱公共空间的公共性,使更新单元所供给的公共空间品质得不到充分的提升,甚至公共空间所代表的公众利益在规划过程中得不到确切的维护。

#### 5 结语

在五联竹头背和岭背坑片区更新单元的公共空间形塑过程中,政府与开发商进行了长期且大量的规划审查和方案调整,是一个持续、动态地"沟通交往"的过程。政府作为公众的代表亟须将自身的导控作用规范化、全面化、精细化,使公共空间的建设更符合公众需求、更利于公众使用,并让更新单元产生的公众利益得到有效供给。研究

发现更新单元的公共空间系统与外部的关系得到改善,以及公共空间吸引力建设有所提升;但在方案调整中,公共空间的排他性建设仍未得到良好的控制,其主要原因是在规划审查中,公共空间的公共性建设仍缺乏政府恰当且全面的导控。因此,研究提出重视公共空间系统化设计、强调公共空间整体调整的公共性和实行精细化的规划审查制度<sup>[10]</sup>等公共空间调整建议,并在未来的研究中继续探讨上述建议并在实践中不断总结完善,引导建设高品质的公共空间。

在此感谢深圳市建筑设计研究总院有限公司·城市更新规划研究院给予本研究的支持。

#### 参考文献

- [1] 伍炜,蔡天抒. 城市更新中如何落实公共开放空间奖励——以深圳市南湖街道食品大厦城市更新单元规划实践为例[J]. 城市规划,2017,41(10):114-118.
- [2] 姜克芳, 张京祥. 城市工业园区存量更新中的利益博弈与治理创新——深圳、常州高新区两种模式的比较?[J]. 上海城市规划, 2016(02): 8-14.
- [3] 张庭伟,于洋. 经济全球化时代下城市公共空间的开发与管理[J]. 城市规划学刊, 2010(05): 1-14.
- [4] 深圳市规划和国土资源委员会. 深圳市城市规划标准与准则[EB/OL]. http://www.doc88.com/p-9893927863226.html.
- [5] 吴李艳, 李博. 公用与私营——论城市公共空间的企业开发模式[J]. 城市环境设计, 2007(04): 116-118.
- [6] 唐珊, 何斌. 配建公共空间的概念、设计标准及深圳实践 [J]. 规划师, 2018, 34(09): 50-55.
- [7] 代伟国, 邢忠. 城市公共空间系统的构成逻辑和组织方法 [J]. 城市发展研究, 2010, 17(06): 49-55.
- [8] 杨晓春,潘星婷,余磊. 深圳城市更新中空间控制的实效性——岗厦启示[J]. 城市建筑,2016(16):60-64.
- [9] Smithsimon G. Dispersing the Crowd: Bonus Plazas and the Creation of Public Space[J]. Urban affairs review, 2008, 43(3):325-351.
- [10] 于洋. 面向存量规划的我国城市公共物品生产模式变革 [J]. 城市规划, 2016, 40(03): 15-24.